

LA LEY DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (L1341/09)

Actualización de un marco legal
para un sector en constante evolución

María del Rosario Guerra de la Espriella
Juan Daniel Oviedo Arango



Colección Textos de Jurisprudencia



UR

La Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (L1341/09)

*Actualización de un marco legal para
un sector en constante evolución*

María del Rosario Guerra de la Espriella
Juan Daniel Oviedo Arango



Colección Textos de Jurisprudencia

© 2010 Editorial Universidad del Rosario
© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Jurisprudencia y Economía
© 2010 María del Rosario Guerra de la Espriella, Juan Daniel Oviedo Arango

ISBN: 978-958-738-166-5

Primera edición: Bogotá D. C., noviembre de 2010
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Rodrigo Díaz
Diseño de cubierta: Lucelly Anacondas
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes
Impresión: Javegraf
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 13-41, of. 501 • Tel: 297 02 00, ext. 7724
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso
previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario

Guerra de la Espriella, María del Rosario
La Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (L1341/09).
Actualización de un marco legal para un sector en constante evolución / María
del Rosario Guerra de la Espriella y Juan Daniel Oviedo Arango. —Facultades
de Jurisprudencia y Economía, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora
del Rosario. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.
366 p.— (Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-738-166-5

Tecnologías de la Información y la Comunicación. TIC. – Legislación –
Colombia / Ley 1341 de 2009 / I. Guerra de la Espriella, María del Rosario/ II.
Oviedo Arango, Juan Daniel / II. Título. / III. Serie.

343.0999 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	1
1. Antecedentes	5
1.1. Cambios en el entorno tecnológico	5
1.2. Cambios en el entorno institucional	21
1.3. Cambios en las preferencias de los usuarios	30
1.4. Compromisos internacionales de la Sociedad de la Información	41
2. Contexto de la Ley 1341 de 2009	47
2.1. Proyectos previos a la Ley 1341 de 2009.....	49
2.2. Estructura legal de las telecomunicaciones en 2007.....	51
2.3. Estructura de mercado de telecomunicaciones en 2007.....	58
2.4. Estructura institucional del sector comunicaciones en 2007.....	66
2.5. Estructura de la administración y control del espectro.....	70
2.6. Trámite en el Congreso de la Ley 1341 de 2009.....	74
2.7. Planteamientos generales de la Ley 1341 de 2009.....	76
3. Habilitación de redes y servicios de telecomunicaciones.....	81
3.1. Régimen jurídico de las contraprestaciones de la Ley 1341 de 2009.....	86
3.2. Análisis económico para la reglamentación del artículo 36 de la Ley 1341.....	94

4. Despliegue y uso eficiente de infraestructura TIC.....	117
4.1. Impacto transversal del despliegue de infraestructura TIC	120
4.2. Beneficios potenciales del despliegue de infraestructura TIC	127
4.3. La convergencia de los criterios de costos eficientes y de oportunidad.....	129
5. Nueva agenda de política y regulación sectorial	139
5.1. Nuevos aspectos económicos de la política y regulación sectorial	145
5.2. Desafíos para el Ministerio de TIC	154
6. Acceso y gestión eficiente del espectro radioeléctrico	157
6.1. Régimen de acceso al espectro	157
6.2. Planificación y gestión del espectro radioeléctrico	165
6.3. La Agencia Nacional del Espectro.....	170
7. Política de promoción del acceso/servicio universal	173
7.1. Antecedentes para la redefinición de la política de acceso/servicio universal	175
7.2. Redefinición de la política de servicio universal	177
7.3. Nuevo enfoque para la política de acceso universal	195
8. Esquema institucional para la convergencia.....	201
8.1. Transformación hacia el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-MinTIC	209
9. Por un Estado más eficiente y a la mano de los ciudadanos – el gobierno en línea.....	213
10. Agenda de política pública para el usuario	217
10.1. La protección de los derechos de los usuarios.....	219
10.2. El paradigma de la ciber-seguridad	221

11. Cambios en la legislación de la radiodifusión sonora	223
11.1. Antecedentes normativos de radiodifusión sonora	225
11.2. Consolidación de principios legales de la radiodifusión sonora	228
12. Régimen de transición	233
12.1. Antecedentes del régimen para títulos habilitantes	233
12.2. Régimen de transición del artículo 68 de la Ley de TIC	246
13. Las anécdotas de la ministra: “el parto de la Ley”	251
13.1. El camino recio del proyecto por la Cámara de Representantes	255
13.2. El viacrucis del proyecto por el Senado de la República	272
13.3. El tortuoso camino para la sanción presidencial	286
14. Perspectivas TIC en el mediano plazo	289
Bibliografía	295
Ley 1341 de 2009	301

A Jens, Juan José, Pedro Felipe y Carlos Antonio que han estado siempre respaldándome. A mi equipo del Ministerio
María del Rosario Guerra

A Myriam que ha sido un apoyo imprescindible en mi proyecto de vida. A Mónica y Ricardo, quienes a pesar de mi 'ausentismo' siempre entendieron que la causa valía la pena
Juan Daniel Oviedo

Introducción

Desde el inicio de nuestra gestión, en julio de 2006, en el entonces Ministerio de Comunicaciones, tuvimos el firme propósito de garantizar para el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones un marco legal coherente y en línea con las políticas de Estado de largo y mediano plazo, como son la Visión Colombia II Centenario-2019 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Hacia un Estado Comunitario”, respectivamente.

Después de inagotables jornadas de trabajo internas, discusiones con el sector, debates públicos y un trámite legislativo de casi dos años, con el apoyo del Congreso de la República, y como culminación de seis años continuos de propuestas tanto gubernamentales como parlamentarias, el 30 de julio de 2009 el señor presidente Álvaro Uribe Vélez sancionó la Ley 1341, más conocida como Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Debemos destacar que el trámite surtido por esta ley estuvo soportado por una agenda intensa de retroalimentación con los agentes del sector TIC, que se ha convertido en ejemplo para el diseño de marcos de política coherentes y participativos. De esta forma, se evidenció el gran interés del Gobierno Nacional por discutir las medidas a implementar hacia futuro, sin que esto representara renunciar a la facultad discrecional de la Administración en el caso de decisiones coherentes con el marco de política que se trazó desde mediados de 2006.

La Ley de TIC constituye el reconocimiento por parte del Estado de que la promoción del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal

son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento e impactan en el mejoramiento de la inclusión social y de la competitividad del país.

Este marco legal provee una visión unificada aplicable a estas tecnologías alrededor de cuatro ejes fundamentales:

- *Principios claros*, que definen el horizonte de mediano y largo plazo tanto para el Gobierno como para la industria en un sector sujeto a permanentes innovaciones tecnológicas y de mercado.
- *Unificación del marco institucional*, consistente con la convergencia tecnológica y de mercado que genera nuevas oportunidades de negocio para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la expansión de las posibilidades de nuevos servicios de calidad para los usuarios.
- *Reglas claras* para la solución de conflictos que se puedan presentar en el acceso y uso de la infraestructura de telecomunicaciones.
- *Régimen de transición*, que permite la adopción gradual de los principios de habilitación general por parte de los proveedores de redes y servicios, consecuente con los incentivos adecuados a la inversión que debe proveer el Gobierno para generar confianza en la inversión privada, tanto doméstica como extranjera.

En esta línea se consolida una iniciativa legal en la que se prioriza el acceso y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; se promueve la libre competencia, y el uso eficiente de la infraestructura y los recursos escasos; se garantiza la protección de los derechos de los usuarios; se generan incentivos adecuados para la inversión privada; y se introduce en el país el principio de neutralidad tecnológica, para desplegar nuevas oportunidades a los agentes que confluyen en este sector.

Uno de los aspectos trascendentales que refleja la modernización de los fundamentos de la política pública es el planteamiento de que las telecomunicaciones son servicios públicos, mas no de carácter domiciliario. La evolución sectorial de los últimos años, así como las perspectivas futuras, centran en las tecnologías móviles e inalámbricas el desarrollo de las telecomunicaciones. En este contexto, seguir concibiendo que estas últimas son ante todo servicios

domiciliarios, significaría desconocer una realidad tecnológica y de mercado y obstaculizar el desarrollo sectorial, la inversión en nuevas tecnologías y, como consecuencia de ello, el bienestar de los usuarios.

Este trabajo busca presentar a los lectores, y en especial a los estudiosos del tema normativo sectorial, el alcance conceptual que subyace en la Ley 1341 de 2009, así como las anécdotas que surgieron durante el proceso de discusión del proyecto y que fueron fundamentales para el éxito de la ley.

Como muchos actores sectoriales y estudiosos de estos temas se estarán preguntando qué se buscaba con algunos de los artículos contenidos en la Ley, hemos querido dar ese marco conceptual y de política que movieron los diferentes títulos y artículos de la Ley de TIC. Así mismo, hemos querido dejar una memoria del proceso de discusión del proyecto con los gremios, las empresas, las instancias del Gobierno y, por supuesto, los parlamentarios.

Esta ley tuvo un camino complejo, lleno de intereses de empresas privadas y de entidades públicas. Sin embargo, mantuvimos la firmeza de no dejar modificar el eje y la coherencia del proyecto, y hubiéramos preferido dejarlo hundir –y así se le expresó a varios dirigentes gremiales del sector– que aceptar cambios en su parte neurálgica. Además, siempre se mantuvo la disposición al diálogo y a introducir ajustes que mejoraran los artículos del proyecto, y a cuidar hasta donde fuera posible la introducción de artículos distorsionantes.

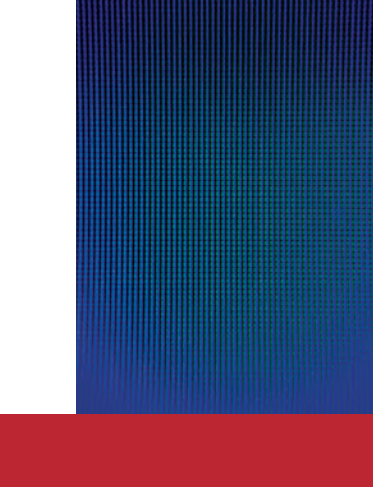
En consecuencia, podemos afirmar que tramitar esta ley, como muchas otras en temas sensibles, fue como un “parto” exitoso, donde al principio creíamos que las cosas iban bien y estaban bastante consensuadas, pero al final no era así, ya que las discusiones de muchos temas se enredaron por los múltiples intereses particulares. Sin embargo, y gracias a Dios, a la voluntad política de la mayoría de parlamentarios, y a la gestión del sector y del Ministerio, se encontraron vías naturales para llegar a feliz término.

Con satisfacción ratificamos que se logró mantener el espíritu planteado por el Ministerio, y que la Ley de TIC responde a muchos de los retos que tiene el sector. De ahí la urgencia de continuar con su reglamentación y desarrollo. Los argumentos esgrimidos durante el proceso de discusión legislativa y de sanción presidencial, resultado de nuestros conocimientos y análisis de la realidad sectorial nacional e internacional, del acompañamiento permanente de los gremios y muchas de las más importantes empresas del sector, sumado a

nuestra persistencia, insistencia y resistencia fueron las constantes para lograr la aprobación de la Ley 1341 de 2009, comúnmente llamada Ley de TIC.

Al presidente Álvaro Uribe Vélez, inmensa gratitud por respaldar tan importante iniciativa. Nuestra gratitud a todo el equipo de colaboradores del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que contribuyeron al éxito del proceso, en especial al viceministro Daniel Medina; a Claudia Acevedo, jefe de la Oficina Jurídica; a Cristhian Lizcano, comisionado de la Comisión de Regulación de Comunicaciones; a María del Pilar Cuelar, directora de Vigilancia y Control; a Verónica Acuña y Ernesto Macías, asesores del Despacho y enlace con el Congreso; a Alexandra del Castillo, secretaria privada del Despacho; y a Carlos José Bitar, secretario general, así como a los asesores externos José Fernando Bautista, Juan Manuel Charry Urueña y Mauricio Plazas Vega.

Esperamos que esta obra sea un material permanente de consulta cuando se quiera hablar o conceptuar sobre la ley.



La necesidad de preparar al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones para hacer frente a los desafíos que trae consigo el desarrollo de la convergencia en todas sus dimensiones, implicaba plantear un nuevo equilibrio entre la promoción del desarrollo competitivo del sector y el cumplimiento de los compromisos sociales de cobertura derivados

de la naturaleza de servicio público que ostentan las telecomunicaciones. En consecuencia, desde comienzos de 2007 se trabajó, con una permanente retroalimentación intragubernamental y sectorial, en la estructuración de los pilares del Proyecto de Ley 112/07 Cámara – 340/08 Senado, que culminó en la sanción presidencial de la Ley 1341 el 30 de julio de 2009. Este nuevo marco legal para un sector en constante evolución constituye un hito sin precedentes, que rompe con la tradición de más de diez años y seis intentos fallidos de ajuste legislativo e institucional.

En esta obra se plasma el ideario conceptual, tecnológico e institucional que brindó un riguroso soporte a la Ley de TIC con el fin de dar por sentado el ‘deber ser’ de sus planteamientos estructurales. La evidencia presentada indica irrefutablemente que con este nuevo marco legal flexible y de principios, Colombia se ubica a la vanguardia regional en materia de política pública facilitadora de la expansión de las TIC, reconocidas como plataforma transversal esencial para el desarrollo socioeconómico del país. Así, queda reseñada en la historia sectorial otro aporte en la construcción de un entorno dinámico y propicio para que todos los colombianos estén más conectados y mejor informados.

